

從保訓會受理之保障事件 研析我國公務員降調制度

趙達瑜*

《摘要》

晚近，世界各國在人事行政的發展史上，公務員制度均逐步走向功績制及永業制，公務員之身分及基於身分之請求權均予保障，非依法定原因，非經法定程序，不得剝奪，就理論與法制的發展而言，這已是吾人能共同接受的發展趨勢，惟實務上，有關公務人員之降調仍非罕見，且時有所聞，因此，引發筆者的研究興趣，欲探究在功績制與永業制的指導原則下，實務上職務調動時，尤其是降調案，我國公務員享有的法制保障為何？筆者認為在今後政黨輪替日益頻繁，且要求文官中立的呼聲愈來愈高的情況下，此問題值得探究。

詳言之，本研究欲透過保訓會有關公務員降調案之審理，佐以大法官會議解釋、行政法院之實務見解及學者的看法，解答下列問題：第一，現行公務員法令有關降調的規定為何？公務員降調案之合法要件為何？我國公務員降調法制之特色為何？第二，公務員被機關降調之原因為何？降調對公務員之不利影響為何？第三，公務員不服降調而提起救濟之原因為何？

投稿日期：94年1月21日；接受刊登日期：94年9月12日。

* 作者目前係暨南國際大學公共行政與政策學系副教授。聯絡地址：545 南投縣埔里鎮大學路一號公共行政與政策學系，聯絡電話：(049)2910960 轉 2874，E-mail: dychao@ncnu.edu.tw。

何？第四，行政機關主管對所屬公務員發布降調命令之法律性質為何？對被降調之公務員而言，若不服之救濟途徑為何？此類案件之救濟結果為何？保訓會審理此類案件作成撤銷與駁回決定之原因分別為何？第五，美、德等先進國家的相關做法為何？有無值得我國參採之處？

本研究採文獻分析法及內容分析法進行資料之蒐集與分析，期能為提昇我國公務員之降調制度合法性與適當性提供改進建議。

本研究根據相關文獻資料及30件降調保障事件內容進行分析後，分為「行政作為面」與「法制面」，嘗試提出初步的建議：「行政作為面」包括：機關應加強並重視溝通工作、調職程序應符合正當法律程序之要求、保訓會與機關應善盡釐清事實真相之責；「法制面」包括：降調應遵守法律保留或授權明確性原則、合法之降調程序應儘速明確規範、德國及美國之相關做法值得參採。

[關鍵字]：申訴、復審、公務人員保障法、降調、高資低用

壹、前言

晚近，世界各國在人事行政的發展史上，公務員制度均逐步走向功績制及永業制（李華民，1993：1-11；許南雄，1999：610），公務員之身分及基於身分之請求權均予保障，非依法定原因，非經法定程序，不得剝奪，就理論與法制的發展而言，這已是吾人能共同接受的發展趨勢，惟實務上，有關公務人員之降調仍非罕見，且時有所聞，例如：近來（九十三年十月）中選會秘書長蔡麗雪突遭調任，從常任文官最高階簡任十四職等的中選會秘書長調任為第十二至十三職等的北美事務協調委員會委員（中國時報，2004年10月1日，A4版）；民國九十二年底驚傳台北市高階警官中正二分局副分局長，疑因憂鬱症三度發病，從分局八樓跳樓傷重不治，據當晚電視新聞報導表示，其罹病原因之一，可能係因從中正一分局降調至中正二分局所致；¹ 同年八月，前內政部部長余政憲，在無預警及當事人不瞭解原

¹ 東森新聞報（2003年11月10日），網址 <http://www.ettoday.com/2003/11/10/91-1541696.htm>。

因的狀態下，把負責新聞聯繫工作之發言人室科長蘇佳善降調為專員；² 再者，同樣是在民國九十二年，花蓮縣長補選落幕，卻傳出秋後算帳情事，親民黨立委傅崑萁等曾舉行記者會指出，署立花蓮醫院內科主任陳百榮由於不願配合輔選民進黨候選人，選後遭無預警地降調為主治醫師，且在中部辦公室尚未批准之前，代理院長施國正片面宣布此一人事案；³ 還有一則新聞是南投縣長林宗男上任後，進行一連串人事調動，前縣長彭系人馬有數人，包括彭前縣長之胞弟，均遭降調；⁴ 也有縣市政府之降調案係因所屬公務員工作不、嚴重失職，而將其降調，以收殺雞儆猴之效，例如：台中縣政府黃縣長上任二年來，即曾將社會局課長降調為忠烈祠管理員、將交通旅遊局（簡稱交旅局）副局長降調為非主管職務的兵役局專員、交旅局觀光課長降調為工務局技士。⁵ 因此，引發筆者的研究興趣，欲探究在功績制與永業制的指導原則下，實務上職務調動時，尤其是降調案，我國公務員享有的法制保障為何？筆者認為在今後政黨輪替日益頻繁，且要求文官中立的呼聲愈來愈高的情況下，此論題實值得探究。

詳言之，本研究欲透過公務人員保障暨培訓委員會（以下簡稱保訓會）有關公務員降調案之審理，佐以大法官會議解釋、行政法院之實務見解及學者的看法，解答下列問題：第一，現行公務員法令有關降調的規定為何？公務員⁶降調案之合法要件為何？我國公務員降調法制之特色為何？第二，公務員被機關降調之原因為何？降調對公務員之不利影響為何？第三，公務員不服降調而提起救濟之原因為何？第四，行政機關主管對所屬公務員發布降調命令之法律性質為何？對被降調之公務員而言，若不服之救濟途徑為何？此類事件之救濟結果為何？保訓會審理此類事件作成撤銷與駁回決定之原因為何？第五，美、德等先進國家的相關做法為何？有無值得我國參採之處？

本研究之研究對象，主要為保訓會出版之 11 冊《保障案件決定書彙編》中之 30 件降調案（保訓會，1997-2003），其中由機關首長降為單位首長者 3 案；由主管降為非主管者 21 案；降低職等者 5 案；改變身分者 1 案，詳表一。本研究主要

² 聯合報（2003 年 8 月 23 日），A4 版。

³ 聯合晚報（2003 年 8 月 7 日），第 2 版。

⁴ 中國時報（2002 年 02 月 22 日），第 18 版。

⁵ Landscape Web 景觀電子報。

⁶ 所謂「公務員」在我國不同法規中，其內涵差異頗大，本文所稱之「公務員」僅及於「公務人員保障法」適用及準用之對象。

採文獻分析法及內容分析法進行資料之蒐集與分析，嘗試為提昇我國公務員之降調制度合法性與適當性提供改進建議。

表一：本研究對象基本資料表

保障事件文號	保訓會之決定	原任職之職稱與職等	降調後之職稱與職等	降調之種類	降調之法令依據	降調之程序
(八六)公申決字〇〇一九號	駁回	台北市立婦幼綜合醫院解剖病理科主任(主管)(薦任八至九等)	台北市立婦幼醫院婦產科主治醫師(非主管)(薦任六至八等)	單位主管降調為非主管	1. 台北市政府及所屬各機關主管人員職期調任實施辦法第五條 2. 公務人員任用法第十八條第一項第三款 3. 公務人員俸給法第八條第二項	院長批示降調，並簽陳台北市政府衛生局獲准後，再陳奉市長批准
(八六)公申決字〇〇二六號	駁回	高雄市政府地政處九職等科長(主管)	高雄市政府地政處技正八至九職等(非主管)	單位主管降調為非主管	機關之答復未寫明降調之法令依據	當事人之問題，經多次面告及條示，並給予一段時間、提供機會期檢討改善，依規定先後報請高雄市政府核定在案
(八六)公申決字〇〇二九號	駁回	台灣省政府物資處東區業務處薦任第九職等主任(主管)	台灣省政府物資處薦任第八至第九等秘書(非主管)	單位主管降調為非主管	機關之答復未寫明降調之法令依據	降調未經所屬機關陳報省府發布人事令
(八六)公申決字〇〇三七號	駁回	彰化縣警察局人事室主任(主管)	新竹縣警察局秘書(非主管)	單位主管降調為非主管	各警察機關所屬人員考核實施要點	經內政部警政署專案考核，台灣省政府警政廳依權責調整職務

從保訓會受理之保障事件研析我國公務員降調制度

保障事件文號	保訓會之決定	原任職之職稱與職等	降調後之職稱與職等	降調之種類	降調之法令依據	降調之程序
(八六)公申決字〇〇四六號	駁回	雲林縣警察局斗六分局刑事組組長(主管)	新竹縣警察局課員	單位主管降調為非主管	各警察機關所屬人員考核實施要點	經內政部警政署專案考核,台灣省政府警政廳依權責調整職務
(八六)公申決〇〇五〇號	駁回	台灣鐵路管理局貨運服務總所技術員資位幫工程師兼台中保養場主任(主管)	台灣鐵路管理局機務處彰化機務段高級技術員資位工務員	單位主管降調為非主管	交通事業人員任用條例第三條	當事人升資考試及格後,經人事甄審委員會審議通過,報交通處核派分發現職
(八七)公申決字〇〇五二號	駁回	基隆市暖暖區戶政事務所主任(八職等)	基隆市中山區公所秘書(八職等)	單位主管降調為非主管	公務人員任用法第十八條第一項第三款	機關之答復未寫明降調之程序
(八七)公申決字〇〇六五號	駁回	高雄廣播電台台長(第九職等)(機關首長)	高雄市立空中大學組長(第九職等)(單位主管)	機關首長降調為單位主管	行政院暨所屬各級機關公務人員平時考核要點第十四點	由所屬機關簽報高雄市政府核准
(八七)公申決字〇〇八六號	駁回	台東縣政府社會科專員	台東縣政府兵役科科員	降低職等	1. 公務人員任用法第十八條第一項第三款 2. 銓敘部七十六年五月二十三日七六台甄五字第九三二九七號函	經考績委員會決議
(八七)公申決字〇一二七號	駁回	澎湖縣警察局刑事警察隊小隊長(主管)	澎湖縣警察局望安分局警備隊巡佐(非主管)	單位主管降調為非主管	1. 內政部警政署八十五年十一月一日通令 2. 循例	本案提交考績委員會審議,又請相關查證人員及當事人列席說明

保障事件文號	保訓會之決定	原任職之職稱與職等	降調後之職稱與職等	降調之種類	降調之法令依據	降調之程序
(八七)公申決字〇一二八號	駁回	台北市政府警察局股長(已遭考績丁等免職)(主管)	台北市政府警察局保防室科員	單位主管降調為非主管	1. 警察人員與女子同居處理原則(一) 2. 公務員服務法第二條	經考績委員會審議
(八七)公申決字〇一五七號	駁回	台北市政府環境保護局資源回收二隊隊長	台北市政府環境保護局科員	單位主管降調為非主管	臺灣台北地方法院檢察署檢察官偵查終結提起公訴	機關之答復未寫明降調之程序
(八七)公申決字〇二〇二號	撤銷	基隆市衛生局局長(荐任第九職等)	基隆市衛生局課長(第八職等)	機關首長降調為單位主管	公務人員任用法第十八條第一項第三款	機關首長應業務需要,依權責所為之調派
(八七)公申決字〇二四一號	駁回	行政院退輔會鳳林榮民醫院簡任第十二職等院長(主管)	高雄榮民總醫院簡任第十職等秘書(非主管)	機關首長降調為非主管	1. 行政院暨所屬各級機關不適任現職人員處理要點第三(一)共同處理原則之二 2. 公務人員任用法第十八條第一項第三款	二度提人事甄審委員會審議
(八八)公申決字〇〇一五號	駁回	內政部警政署保安警察第五總隊第一大隊第一中隊(主管)	內政部警政署保安警察第五總隊第一大隊第一中隊(非主管)	單位主管降調為非主管	機關之答復未寫明降調之法令依據	機關之答復未寫明降調之程序
(八八)公申決字〇〇二七號	駁回	國立台灣藝術學院總務處保管組組長(主管)	國立台灣藝術學院總務處秘書(非主管)暫調研展室服務	單位主管降調為非主管	1. 公務人員任用法第二條、第四條、第十八條第一項第三款 2. 銓敘部七十六年十一月十八日七六台華甄	經職員甄審委員會審議

從保訓會受理之保障事件研析我國公務員降調制度

保障事件文號	保訓會之決定	原任職之職稱與職等	降調後之職稱與職等	降調之種類	降調之法令依據	降調之程序
					二字第一一九三〇六號函 3. 公務員服務法第二條	
(八八)公申決字〇〇四六號	撤銷	中華電信股份有限公司台灣南區電信分公司網路維運處副處長	中華電信股份有限公司台灣南區電信分公司鳳山營運處服務中心主任(主管)	降低職等	本案之結果為程序撤銷，未為實體審理，因此未提及法令依據	無相關資料
(八八)公申決字〇〇六二號	駁回	中央研究院總辦事處秘書組科長(主管)	中央研究院總辦事處專員(非主管)	單位主管降調為非主管	公務人員任用法第十八條	人事室依其主管意見，循程序簽請調整職務
(八八)公申決字〇〇八五號	駁回	屏東縣警察局屏東分局大同派出所巡官兼主管	屏東縣警察局東港分局巡官(非主管)	單位主管降調為非主管	警察人員獎懲標準表(六)	無相關資料
(八八)公申決字〇一四六號	撤銷	高雄市政府警察局前鎮分局民防組長(主管)	高雄市政府警察局前鎮分局一般行政職系薦任科員	單位主管降調為非主管	本案之結果為程序撤銷，未為實體審理，因此未提及法令依據	無相關資料
(八八)公申決字〇一九〇號	駁回	花蓮縣警察局花蓮分局中山派出所主管	宜蘭縣警察局蘇澳分局巡官(非主管)	單位主管降調為非主管	1. 依公務員服務法第二條、第五條 2. 警政署八十五年五月一日頒行之「端正警察風紀實施計畫」肆規定	無相關資料
(八八)公申決字〇二〇〇號	駁回	彰化縣警察局和美分局線西分駐所所長(主管)	高雄縣警察局安檢課課員(非主管)	單位主管降調為非主管	1. 警察人員與女子同居處理原則第一點 2. 警察人員升遷要則第二十二	經人評會決議

保障事件文號	保訓會之決定	原任職之職稱與職等	降調後之職稱與職等	降調之種類	降調之法令依據	降調之程序
					條前段 3. 公務員服務法	
(九〇)公申決字〇〇一三號	撤銷	台北市監理處股長(荐任第七職等)	台北市監理處稽查(荐任六~七職等)	單位主管降調為非主管	公務人員任用法第十八條第一項第三款	經人事甄審會決議
(九〇)公申決字〇一九三號	駁回	國立科學工藝博物館荐任第八至第九職等技正	同館荐任六至七職等技士	降低職等	機關之答復未寫明降調之法令依據	無相關資料
(九〇)公申決字〇二二五號	撤銷	台北市政府警察局中山分局主任(警正二階)(主管)	台北市政府警察局科員(警佐一階至警正三階)(非主管)	單位主管降調為非主管	機關之答復未寫明降調之法令依據	經警政署專案小組調查後函示辦理調職
(九〇)公申決字〇二九六號	駁回	台北市商業管理處股長(荐任第七職等)(主管)	台北市商業管理處科員(荐任六~七職等)(非主管)	單位主管降調為非主管	機關之答復未寫明降調之法令依據	無相關資料
(九一)公申決字〇〇二一號	撤銷	台南市警察局第四分局偵查員(刑事警察)	台南市警察局第一分局警員(行政警察)	改變身分(由刑事警察調為行政警察)	台南市警察局刑事警察人員工作績效考核要點伍、三、(一)、3	經人評會決議
(九一)公申決字〇一一五號	駁回	台北縣政府住宅及城鄉發展局國宅管理課課長(荐任八職等)	台北縣政府地政局課員(荐任七職等)	單位主管降調為非主管	1. 公務人員任用法第四條 2. 公務人員任用法第十八條第一項第三款	無相關資料
(九一)公申決字〇二九四號	駁回	經濟部加工出口區管理處中港分處副分處長	經濟部加工出口區管理處副組長	降低職等	公務人員升遷法第八條及其施行細則第七條、第十三條	機關內部簽呈

保障事件文號	保訓會之決定	原任職之職稱與職等	降調後之職稱與職等	降調之種類	降調之法令依據	降調之程序
(九一)公申決字〇三〇八號	撤銷	成大醫學院附設醫院技士	成大醫學院附設醫院技佐	降低職等	公務員服務法	無相關資料

資料來源：1.本研究整理自 11 冊《保障案件決定書彙編》。

2.部分案件在保訓會決定書中並未註明降調前後之官等及職等資料。

貳、我國公務員降調制度

一、相關法令規定

理論上，公務員之降調是指機關將較高職務列等人員調至較低職務列等之職務（趙其文，2001：222）。⁷ 本文之研究對象為非自願從主管職務降為非主管職、降低官等、職等或改變任用制度之調職（不包括同職務列等之不同地區調動或職務調動）。

目前，我國公務員降調之主要法令依據為公務人員任用法第十八條（條文之主要內容如下述），其餘相關降調法令，身分不同的公務員（如：警察人員、司法人員、交通人員等）亦適用其他不同的調職法令與函釋；其次，授權考試院訂定「現職公務人員調任辦法」，⁸ 明定現職公務人員之調任，除法律另有規定外，依該辦

⁷ 有關降調之種類，依據國內學者趙其文的界定，包括以下各種情況：新職務的等級較原職務的等級為低、新職務之職責程度較原職務之職責程度為輕、新職務之工作環境較原職務之工作環境艱苦、明升暗降的職務降調，以上所舉四種不同做法的降調，其結果都含有一些懲罰的意味。詳閱趙其文（2001：222-223），人事行政學—兼論現行考銓制度（第二版）。

⁸ 依公務人員任用法任用之人員，其調任除依該法及其施行細則相關規定辦理外，專門職業及技術人員轉任公務人員條例、職組暨職系名稱一覽表備註及附則、依法考試及格人員考試類科適用職系對照表附則、專門職業及技術人員考試及格人員得轉任公務人員考試類科適用職系對照表附則、現職公務人員職系專長認定要點等，亦均有公務人員調任之規定。由於各該調任規定係散見相關法規，實務作業上迭生困擾或爭議，亟待整合。銓敘部爰於公務人員任用法第十八條增訂第四項，規定「現職公務人員調任辦法，由考試院定之」，將相關規定予以納入統籌規範，以資適用。資料來源：法源資料庫。

法規定辦理。惟該辦法之主要內容係規定擬調任各官等職務所需之資歷，並無合法降調程序之規定。除此之外，由於缺乏完整的文獻資料，筆者僅能從上述 30 件保訓會受理之降調案件中所引用的法規，整理出其他與降調相關之法令，可分為法律、行政命令及其他三類（詳附錄）。

經本研究統計，保訓會受理之 30 件降調案，在機關答復書中引用之法令依據共有 19 種，其中法律有 7 種，行政命令有 9 種，行政計畫有 1 種，行政機關之函釋有 2 種，被引用次數最多者為「公務人員任用法」第十八條，係 9 案之依據；也有 6 案在機關之答復書中並未提及法令依據；甚至還有一案僅依據台灣台北地方法院檢察署檢察官偵查終結提起公訴，作為降調之依據（八七公申決字○一五七號）；其中警察人員的降調案之法令依據，除有 3 案引用到法律外（八七公申決字○一二八號、八八公申決字○一九〇號、八八公申決字○二〇〇號），其依據均為行政命令、行政計畫、機關通令、甚或係循例，與一般公務員相較，顯然警察人員的職務保障依據，在法規範體系中之層級較低。

二、降調之程序

檢視 30 件保訓會受理之降調案件所引用之法令依據，並以電話詢問二位地方政府人事室任課長及二位學校人事室主任後，發現現行公務員之降調法令，並無降調之程序規定，部分案件經人事甄審委員會決議，部分則僅係機關首長交辦，人事單位即進行降調作業。國內學者林明鏘也曾表示：公務員調動目前尚無任何法律制度可言，調動除法官有特別保障及程序規定外，一般公務員之調動，絕大部分全憑機關首長個人之意志（林明鏘，2000：38）。筆者對此項看法雖無法完全贊同（事實上仍有公務人員任用法第十八條為降調制度規定），但現行公務員之降調缺乏法定程序規定，亦可得到相關研究成果之佐證。

另銓敘部亦曾做過相關之解釋，依銓敘部八十九年九月十一日（八九）銓一字第一九三二五六五號函、同年九月十三日（八九）銓一字第一九三〇〇四一號函釋意旨，服務機關依公務人員任用法第十八條第一項第三款辦理之降調案（自願調任低一官等職務，或調任同官等低一職等之職務案件），非屬公務人員陞遷法適用範圍，尚無須經甄審委員會評審。

本研究經統計 30 件降調案件之程序，發現大致可分為三類：第一類僅是經機關內部簽呈陳核，共有 10 案；第二類經機關內部委員會決議（例如：考績委員會

或人事甄審委員會等），共有 9 案；第三類在保障事件⁹決定書中並未有相關資料，亦有 11 案。歸納而言，現行相關法令並無降調之程序規定，所以各機關目前辦理降調案件之程序並不一致。

此外，降調行為是否適用行政程序法之規定，亦是一值得探究的問題，首先，依據行政程序法第三條第三項第七款之規定，對公務員所為之人事行政行為，不適用本法之程序規定。惟依據大法官釋字第四九一號解釋之意旨，對公務員所為之免職行為，仍應踐行正當法律程序。¹⁰ 另依據法務部八十九年四月十二日法八十九律字第〇〇八三九三號函釋：凡構成行政處分之人事行政行為，因於事後當事人仍可依訴願、行政訴訟程序或其相當之程序請求救濟，故行政機關於為此類行政處分時，即應依行政程序法之規定為之。至於非屬行政處分之其他人事行政行為，則視個案情形，由主管機關自行斟酌；改變公務員之身分或對公務員權利或法律上利益有重大影響之人事行政行為或基於公務員身分所產生之公法上財產請求權遭受侵害者，仍應依行政程序法之規定為之（法務部，2001：7-8）。因此，降調行為若被定性為行政處分則應適用行政程序法之規定，若非定性為行政處分則不適用行政程序法之規定（詳後述第五部分公務員降調之法律性質）。

三、我國公務員降調制度之特色

依據上述 30 件保障事件，整理出之我國現行公務員降調相關法令及降調程序，可大略歸納出現行公務員降調制度之特色如下：

第一、法律保留原則未及於公務員之「職務」

依據公務人員任用法、公務人員保障法及公務人員俸給法之規定（詳附錄一），公務員之官等、職等、經銓敘審定之俸給，依法均受保障，非有法定原因，非經法定程序，不得加以剝奪，變動官等及職等之非自願性降調之依據，應為法律或至少應為授權命令，亦即應符合「法律保留」原則，惟我國目前之現況，法律保留原則僅及於公務員之官等、職等與俸級之保障並未

⁹ 依舊公務人員保障法第五條規定，公務人員提起再復審及再申訴案件，簡稱「保障案件」，民國九十二年五月二十八日新修正之公務人員保障法第四條，改稱為「保障事件」。

¹⁰ 大法官在釋字第四九一號解釋中亦闡明所謂「正當法律程序」是指諸如作成處分應經機關內部組成立場公正之委員會決議，處分前並應給予受處分人陳述及申辯之機會，處分書應附記理由，並表明救濟方法、期間及受理機關等。

及於「職務」，保障是否應及於職務，實為長久以來實務上機關之領導效能與公務員權益保障之平衡的兩難問題。

第二、為平衡機關首長行政領導效能及保障公務員權益而設計之具體作法

主要有以下二項：（一）依公務員服務法第二條規定：「長官就其監督範圍以內所發布之命令，屬員有服從之義務。」是以，機關首長在合理及必要之範圍，就公務人員之職務調動，本係機關長官固有之權限。惟公務人員任用法第十八條及第四條將「合理」及「必要」之範圍限定於除自願者外，不得調任低一官等之職務。在同官等內調任低職等職務，除自願者外，以調任低一職等之職務為限，均仍以原職等任用，且機關首長及副首長不得調任本機關同職務列等以外之其他職務，主管人員不得調任本單位之副主管或非主管，副主管人員不得調任本單位之非主管；（二）依銓敘部之函釋，基於業務需要，在同官等內降低職等之調任，無需經其本人同意之規定。

第三、依現行法規之規定，調派至較低官等或職等職務依法受有限制

由上述與降調相關之法令規定觀之，我國公務員降調之法定要件，除上述第二點所提及之規定外，尚有六項如下：一、調任低一官等或降低二職等以上之職務，須當事人自願，機關首長僅有降低一職等之權責；二、除簡任第十二職等以上之人員外，調任須受職組之限制；三、職務可因「業務需要調動」，但經銓敘審定之官等與職等受保障，雖被降調仍應以原職等任用；四、當機關裁撤、組織變更或業務緊縮時，人員須轉任或派職時，須無適當職缺，始得轉任或派職同官等低職等職務，以保障公務員之權益；五、機關首長及副首長之降調，須以其他機關或其他單位之職務為合法要件，惟有特殊情形，報經總統府、國民大會、主管院或國家安全會議核准者，則可不受上述合法要件限制，此項規定主要係基於行政組織仍重視行政倫理，為避免「降調」損及重視行政倫理的組織文化，公務人員任用法第十八條特設此項限制（陳朝建，2004）；六、根據交通事業人員任用條例第三條規定：「交通事業人員採資位職務分立制，資位受保障，同類職務，可以調任。」，調任是機關首長的權責，惟應受同類職務之限制。若降調不符合上述六項法定要件，即屬違法之降調行為。

第四、對不適任現職人員（例如由主管降為非主管）或警察人員降調之依據僅為行政規則

依「行政院暨所屬各級機關不適任現 處理要點」之規定，主管職只要

不適任，¹¹ 即可調為非主管職。此外，警察人員之管理，雖官受保障、職可調任，¹² 惟從上述相關規定觀之，調職係一種懲罰不良行為的方式，因此，對當事人之心理、尊嚴會有影響外，尚對當事人之生活亦有重大之影響，其法規之依據僅為行政規則、行政計畫、行政機關通令或循例（例如：行政院暨所屬各級機關不適任現職人員處理要點、警察人員與女子同居處理原則、端正警察風紀實施計畫、內政部警政署八十五年十一月一日通令等）是否妥適，對現代法治國行政與當事人權益之保障而言，均有待探究。¹³

第五、現行公務員之降調相關法令缺乏降調之程序規定（內容詳如上述）

第六、公務員對違法或不當之降調有救濟的機會

我國公務員之降調，原因繁多、情節各異，因此救濟之途徑係屬申訴或復審亦不同（詳如後述）。

第七、實務上常以降調作為懲處部屬工作不力或品行不端之方式（尤其是警察人員）。¹⁴

參、機關做成降調決定之原因（調任機關之看法）

再申訴人所屬機關做成降調決定之原因，經分析 30 件降調之保障事件（由於每案之原因均為多重原因，所以原因次數總數超過案件數），可歸納成五項：「品操欠佳」、「工作出現嚴重缺失」、「依規定職務輪調」、「配合機關業務需要辦理調職」及「其他」。

¹¹ 該要點所稱不適任現職人員，區分為左列三類：（一）因病不能工作者：久病不癒、精神病患等。（二）不勝任現職者：專長不符、學能不足、人地不宜等。（三）不守紀律者：誣控濫告、慣滋事端、怠於工作等（該要點已於民國八十九年五月二十七日廢止）。

¹² 警察法第十一條：「警察官職採分立制，其官等為警監、警正、警佐」及警察人員管理條例第四條：「警察官職分立，官受保障，職得調任，非依法不得免官或免職」。

¹³ 參見八六公申決字〇〇三七號、八六公申決字〇〇四六號、八七公申決字〇〇六五號、八八公申決字〇一二七號、八八公申決字〇〇八五號、九一公申決字〇〇二一號。

¹⁴ 茲舉數例如下：八七公申決字〇〇三七號、八七公申決字〇〇四六號、八七公申決字〇〇六五號、八七公申決字〇〇八九號、八七公申決字〇一二七號、八七公申決字〇一二八號、八八公申決字〇〇一五號、八八公申決字〇〇二七號、八八公申決字〇〇六二號。

其中次數最多的原因是「品操欠佳違規事證明確，不適任原職，宜易地遷善」，共 12 案，佔 27.91%；「配合內部管理、領導統馭及機關業務需要，依規定辦理調職」，亦是 12 案；其次是認為再申訴人「工作不力或工作能力不足，不適任機關首長或主管職」，共 8 案，佔 18.6%。

由上述統計資料可知，絕大部分（約佔 79.07%的比例，詳表二，第 1、2、4、5 項原因之加總）機關所做出之降調決定係基於內部管理、領導統馭及機關業務需要（例如：公務員行為違紀、工作不力出現嚴重缺失等），非長官與部屬間之個人恩怨。根據筆者過去研究訪談之結果（趙達瑜，2000），¹⁵ 目前在機關中被降調者，大部分是機關中較為棘手的人物，機關首長例如台中縣長黃仲生就曾表示，會做出降調決定也是不得已的，否則會影響機關日後之領導統御。¹⁶ 惟由於本研究之主要依據係《保障案件決定書彙編》，有關再申訴意旨及機關答復均為書面資料，關於機關之調職理由，縱係出於長官與部屬間個人恩怨、長官好惡或政治因素，亦可能隱藏於「基於機關業務需要」之理由中，¹⁷ 故此實為本研究之限制之一。¹⁸

此外，由表二之統計數字中，亦可發現如上所述，機關首長常以降職作為懲罰部屬工作不力或品行不端的手段之一（次數為 22，百分比為 51.16），捨現已有法制規範之懲戒與懲處制度不用，是否有當？尚待檢討。

¹⁵ 趙達瑜（2000），改進現行公務員保障制度之研究—原處分機關觀點，國科會委託研究計畫（報告編號：NSC89-2414-H-260-005）。

¹⁶ Landscape Web 景觀電子報。

¹⁷ 參見八七公申決字〇〇五二號、八七公申決字〇二〇二號。

¹⁸ 大法官釋字第四八三號解釋聲請人之被降調遭遇即為一例，茲摘述聲請人被強制降調經過如下：八十二年民選溪湖鎮長黃金地，為了想於八十三年競選連任，將聲請人排擠掉，以便騰出聲請人之職位，供其樁腳調返鄉助選，便以聲請人業務不能配合為由，不惜採用查封辦公桌、扣薪等非法手段，最後竟結合人事系統長官將聲請人扣上一頂公務界常用的「欲加之罪何患無辭」的「人地不宜」大帽子，從省人事處發文經縣政府至公文到聲請人手上，短短三天，硬是降為人事管理員，逼迫之急，不難理解。資料來源：大法官釋字第四八三號解釋聲請書。

表二：機關降調之原因次數統計表

原 因	次 數	百 分 比
1. 品操欠佳違規事證明確，不適任原職，宜易地遷善	12	27.91%
2. 工作出現嚴重缺失（專業能力不足無法勝任工作）	2	4.65%
3. 為加強工作歷練或配合機關業務需要，依規定辦理調職或職務輪調（無其他適當之主管缺可調任）	3	6.98%
4. 工作不力、領導統馭及溝通協調能力不足，不適任主管職或機關首長職	8	18.6%
5. 配合內部管理、領導統馭及機關業務需要，依規定辦理調職	12	27.91%
6. 其他（包括：因機關裁撤依規定辦理調任、分發作業無違誤，依再申訴人意願及規定辦理調職無違法或不當、調職係執行上級機關之決議、屬同官等同職等之職務調動）（各有 1 案）	4	9.32%
7. 無資料	2	4.65%
合計	43	100.00%

資料來源：本研究整理。

肆、公務員不服機關降調決定提起救濟之原因（被降調公務員之看法）

根據降調保障事件中，當事人所提出之書面資料顯示，降調對當事人而言，除會嚴重打擊當事人之自尊外，最主要的是支領之加給、補助費、退休時支領之退休補助金等，因調動而喪失，以致無端被減俸，¹⁹ 或影響日後參加考試之資格（詳表三）甚至某些降調案之後果，對當事人而言，比公懲會之懲戒還嚴重，²⁰ 以釋字四八三號解釋之聲請人為例：

¹⁹ 參見八七公申決字〇〇五二號、八八公申決字〇一四六號、九〇公申決字〇二二五號。

²⁰ 詳釋字四八三號解釋。

一個薦任第六職等合格實授者要升到薦任第八職等合格實授，就算年終考績年年考列甲等，起碼要四年以上，還要佔到八職等以上之缺，才能升到，如今僅憑長官的好惡，沒幾天工夫就降回原點，比受公務人員考績法記一大過或公懲法記過、降級改敘等人員還要嚴重，因為他們雖然受到議處，但還能官居原職，並未受到降低職等或職務的處分，所以說還要嚴重。公務員之懲戒、降敘，依憲法第七十七條規定屬於司法機關之職權，公務員懲戒法對有過失的公務員，除撤職、休職、停職之外，也只有降一級或兩級改敘，並無降低職等之處分，更別說降低職務，如今行政機關對無過失的公務人員找不到記過、免職之理由，卻利用任用權、考績權、俸給權內所制定暗藏玄機的條文，對看不順眼之人，施予比公懲法更重之降低職等、降低職務處分，不但侵害司法機關之職權，構成違憲、損害公務員憲法所保障之權利。

由此可知，降調對當事人之不利影響，涵蓋心理、經濟、職稱與職務內容、甚至未來前途等層面，影響不可謂不大，因此，降調在相當範圍內（詳公務人員任用法第十八條），雖為機關首長之裁量權，行使時仍需非常慎重。

由於大部分被降調的公務員均表示權益受到重大之影響，因此，部分公務員會向保訓會提起救濟，²¹ 筆者經分析降調保障事件後，得知每位再申訴人不服機關之降調決定而提起救濟之原因均為多重原因（所以原因次數總數超過案件數），經將其原因歸類統計，共可分為七大類：「降調決定違背法令」、「降調之基礎原因與事實不符」、「降調未踐行正當法律程序」、「降調係基於與事件無關之考量」、「降調決定違反一般法律原則」、「降調影響權益重大」及「其他因素」。

再詳細檢視這些原因，結果如下：再申訴人提起救濟原因最多的是「機關降調之基礎原因與事實不符」，即機關對事實的認定有違誤，共有 27 案，佔全部案件 31.03%，屬於此類的理由最多的是「無具體事證或理由降調、機關之指控不實或降調原因籠統或不合理」（詳細的次數分配情形，詳表三）；次多的原因是認為「降調決定係基於與事件無關之考量」，共有 18 案，佔全部案件 20.69%，屬於此類詳

²¹ 根據銓敘統計顯示民國四十六年至民國八十八年被降調之公務員為 6752 人次（此項統計數字包括本機關內降調之人次與及降調至其他機關之人次）；民國九十年至民國九十三年被降調之公務員為 1807 人次（此項統計數字僅為本機關內降調之人次）。資料來源，網址：<http://www.mocs.gov.tw/index.htm>。

細的原因最多的是認為：「長官濫權恣意降調」共有 4 案，佔全部案件 4.6%。

由上述統計資料可知，公務員不服機關降調決定的主因，是覺得遭到機關冤枉及基於與事件無關之考量，例如：政治因素、揭發機關內部弊端而遭報復、疑與機關首長不合或長官濫權恣意降調者，對照前述機關作成降調決定之原因，可見兩造間之看法差異頗大。因此，機關在作成降調決定時，首要之務即為釐清事實真相，謹慎查證，準備充分的證據資料，善盡調查事實真相的義務，事前溝通，並將充分的降調理由告知當事人，讓當事人心服口服，此類救濟案件之數量，將可望大幅減少。其次，當事人不服而提起救濟原因之特色之一，為公務員已會引用行政法一般法律原則²²（例如：平等原則、一事不二罰原則、比例原則等）（有 9 案）及機關未踐行正當法律程序，作為對抗行政機關降調決定之依據或理由（有 7 案）（二者合計共有 16 案，佔全部案件 18.38%），顯見公務員法治水準亦日漸提升中，因此，各機關日後在辦理公務員降調案時，各機關應特別注意遵守行政程序法中已成文化之一般法律原則及正當程序之規定，以提高降調行為之合法性。

表三：當事人不服降調而救濟之原因次數統計表

原 因	次 數	百分比
一、降職決定違背法令	2	
未依法律規定調職	1	
機關越權發布降調命令	1	
降調違反釋字四八三號解釋或銓敘部函釋	2	
無法律之原因	1	
降職違背應考須知及機關內規	1	
所降調之職務內容與再申訴人所屬職系不符	1	
小計	9	10.34%
二、降職之基礎原因與事實不符（事實認定有違誤）	4	
無具體事證或理由調職、機關之指控不實、調職原因籠統或不合理	15	
未經查證即予懲處或調職，調職未經調查，亦無任何證據	3	
是否該當懲處要件仍有疑義	1	

²² 行政法一般法律原則已於行政程序法第四至第十條明定。

原 因	次 數	百分比
申訴未經調查逕予函復	2	
無相關紀錄	1	
戮力從公，無賞反遭降調	1	
小計	27	31.03%
三、降調未踐行正當法律程序	0	
調職過於突然	3	
調職未經當事人同意	1	
未經人事甄選委員會審核	2	
未依法定程序	1	
小計	7	8.04%
四、降調係基於與事件無關之考量	0	
代罪羔羊（加重處分之目的是為弭平上級長官引發市議會議員要求下台的政治紛爭）（涉及地方派系對立）	1	
疑因檢舉機關內部弊端而遭報復	2	
因政治因素介入，遭秋後算帳	3	
長官濫權恣意降調（主管憑個人好惡調職）排除異己，破壞政府人事法制	4	
當事人與機關首長領導風格不合、機關首長對本人有偏見，屢遭機關首長打壓	3	
督察室故意陷本人入罪並奉承上意	1	
受所屬挾怨報復	1	
疑因辦案未接受地方士紳關說而遭到報復	1	
降調係基於升遷序列表，升遷序列表不合理，長官因而可貶謫異己	1	
降調係因再申訴人未聽從指示做虛偽陳述所致	1	
小計	18	20.69%
五、違反一般法律原則	0	
平等原則（不公平）	4	
一事不二罰原則	4	
懲處過重違反比例原則	1	
小計	9	10.34%

原 因	次 數	百分比
六、降調影響權益重大	1	
嚴重打擊再申訴人之自尊	1	
支領之加給、各項補助費、慰問金、退休金等減少 (有減俸效果)	5	
影響日後參加考試之資格	1	
小計	8	9.2%
七、其他	0	
案發時間久遠仍予調職	1	
隱匿同官等職等職缺不補	1	
因機關裁撤而調職，裁撤原隸屬機關係違法行為（因 組織修正案尚未經省議會審議通過）	1	
被誣告遭起訴，降調非主管，獲判無罪，應恢復主管 職方符公平正義	1	
對制度不滿（警察之連帶處分制度、學校之人力配置 偏頗、設備不足）	2	
降調係基於升遷序列表，升遷序列表不合理，長官因 而可貶謫異己	1	
小計	7	8.05%
無資料	2	2.3%
合計	87	100 %

資料來源：本研究統計。

伍、公務員降調之法律性質與救濟途徑之選擇

國內學者李建良（2002：34）曾表示職務調動或調任案件之救濟途徑應屬復審或申訴，乃是公務人員權利救濟實務上最具爭議者。關於公務員降調之法律性質與救濟途徑之選擇二項問題，保訓會、國內學者、行政法院及大法官均曾表示過相關見解，茲分述如下：

一、保訓會之見解

保訓會曾於民國九十二年十月十七日舉行「調任、請求派任、工作指派等事件

究應適用復審或申訴程序疑議」會議，並於會中做成數項決議，因此關於降調之法律性質與救濟途徑，保訓會的見解可分為二階段來看，第一階段是該會議以前的見解；另一階段為該會議以後的見解，茲分述如下：

（一）保訓會九十二年十月十七日會議以前的見解

本研究對象之 30 件降調保障事件決定書，均屬於此一階段之見解，檢閱該 30 案後發現，在此一階段保訓會僅對「職務調動」表示見解，並未將調職細分為平調、降調或調升表示看法，歸納而言，保訓會對「職務調動」行為之法律性質及救濟途徑之看法，主要如下：原則上職務調動行為，依釋字二四三號解釋之意旨，若未改變公務員身分，屬於機關內部所為之管理措施，救濟途徑屬申訴範圍；²³ 但若調職對再申訴人原任官等及俸級等權利之保障，有重大影響，應屬復審案件。此外，保訓會也認為適用不同任用法律之調任（例如：再申訴人由警察官調為一般公務員），對再申訴人原任官等及級俸等權利之保障，實已難謂無重大影響，允宜屬公務人員保障法所定復審、再復審²⁴救濟範疇。²⁵ 詳言之，保訓會認為須足以改變公務員身分關係，或於公務員權利有重大影響之處分，或基於公務員身分所產生之公法上財產請求權受損害，始可提起行政爭訟，及依公務人員保障法所定復審程序請求救濟；至於未改變公務員身分之記過處分、考績評定或機關內部所為之管理措施，仍無法提起行政爭訟，僅得依公務人員保障法所定申訴、再申訴程序尋求救濟，除符合大法官釋字四八三號解釋之意旨外，救濟途徑均為申訴。基本上，此一時期該會於審理保障事件時，就對於公務人員權利有重大影響之認定標準，似有形式認定說之色彩，²⁶ 較為保守且似乏明確之標準（李昭賢，2004：91）。

歸納而言，保訓會之見解認為不改變職等之調動的救濟，應採申訴途徑；改變

²³ 參見保訓會保障事件決定書八七公申決字〇〇五二號、八七公申決字〇二四一號、九〇公申決字〇一九三號。

²⁴ 民國九十二年五月二十八日新修正之公務人員保障法，已廢除再復審程序，復審程序統一由保訓會審理。

²⁵ 參見保訓會保障事件決定書八八公申決字第〇一四六號、九〇公申決字第〇二二五號。

²⁶ 有關對於公務人員權利有重大影響之認定標準，似仍有以下二種不同看法：第一是形式認定說，即以司法院明確解釋對公務人員權利有重大影響之具體事件，始認為對公務人員權利有重大影響之處分；第二是實質認定說，除司法院歷次解釋具體列舉之項目外，更應探究司法院歷次對公務人員權利有重大影響之相關解釋意旨，作為認定之標準。詳參李昭賢，從公務人員與國家關係之演變—論公務人員權利之限制與保障。詳參李昭賢（2004：90），從公務人員與國家關係之演變—論公務人員權利之限制與保障，考銓。

職等之調動，則視個案不同，有些屬申訴案；有些屬復審案（詳表四），舉例如下：

1. 行政院退輔會鳳林醫院院長（十二職等）調高雄榮總衛生環保職系簡任十職等秘書，保訓會以「申訴程序」處理（八七公申決字〇二四一號）。
2. 台南市政府建設局公用課薦任第八職等課長，被調任該府交通局薦任第六至七職等技士，當事人不服，提起申訴，保訓會以「申訴處理」（八九公申決字第〇二一〇號）。
3. 台北市警察局中山分局主任（警正二階）被調任該局科員（警佐一階至警正三階），當事人提申訴，保訓會以「應以復審處理」為理由撤銷²⁷（九〇公申決字〇二二五號）。
4. 高雄市政府警察局前鎮分局民防組長被調任該局一般行政職系薦任科員，當事人提復審，服務機關以申訴處理，保訓會以復審處理²⁸（八八公申決字第〇一四六號）。
5. 內政部警政署保安警察第五總隊大隊長（警正一階至三階）調同總隊督察（警正一階至三階），保訓會以「申訴案」處理（九〇公申決字第〇〇四一號）。²⁹

²⁷ 本案保訓會撤銷之理由如下：參酌司法院釋字第四八三號解釋：「公務人員依法銓敘取得之官等俸級，非經公務員懲戒機關依法定程序之審議決定，不得降級或減俸，……有任免權之長官固得據此將高職等之公務人員調任較低官等或職等之職務；惟一經調任，依公務人員俸給法第十三條第二項及同法施行細則第七條之規定，此等人員其所敘俸級已達調任職等年功俸最高級者，考績時不再晉敘，……則調任雖無降級或減俸之名，但實際上則生類似降級或減俸之懲戒效果……。」之意旨，對再申訴人原任級俸權利之保障，實難謂無重大影響，依前揭說明，允宜屬保障法所定復審、再復審救濟範疇。

²⁸ 本案保訓會撤銷之理由如下：第一，當事人被降調後任用、俸給所適用之法令已從「警察人員管理條例」等警察人員相關法規，變更為「公務人員任用法」及「公務人員俸給法」等相關法規。第二，其銓敘審定之俸級亦不同，雖其調任現職之銓敘部審定函備註欄已註明：「超出最高年功俸部分，俟調任相當職務時再予恢復」，然已對再申訴人之俸給產生減俸效果。本案高雄市政府警察局將再申訴人由警察官調為一般公務人員，參酌司法院大法官議決釋字第四八三號解釋之意旨，對再申訴人原任官等及級俸等權利之保障，實已難謂無重大影響。是類此適用不同任用法律之調任，允宜屬公務人員保障法所定復審、再復審救濟範疇。

²⁹ 本案保訓會之見解為：因該項調動係機關長官所為之不改變公務人員身分關係之工作指派，核屬公務人員保障法所稱之管理措施，再申訴人不服，應依申訴、再申訴之救濟程序辦理，若係改變職系之調動則應屬復審途徑救濟。

表四：保訓會在三十件保障事件中對職務調動救濟途徑之見解表

職務調動類型	救濟途徑
未改變公務員身分或不影響官等與職等之職務調動（包括由主管降為非主管、不同升遷序列之降調、高職等降為低職等均屬機關內部之管理措施）	申訴
調職對再申訴人原任官等及俸級等權利有重大影響（包括符合大法官釋字四八三號解釋）	復審
改變公務員身分關係或適用不同任用法律之調任（例如：由警察官改任行政官）	復審

資料來源：本研究整理。

（二）保訓會九十二年十月十七日會議以後的見解

該會議中與降調相關之決議如下：第一，主管調任非主管職務：除經陞任甄審者外，此類調任已影響公務人員之地位、尊榮，及其後之陞遷與俸給，參照大法官釋字第五三九號解釋理由書意旨，應認對公務員權利有重大影響，適用復審程序。第二，調任較低官等職務：此類調任已影響公務人員之地位、尊榮，及其官職等、俸給，應認對公務員權利有重大影響，適用復審程序。第三，調任同官等不同陞遷序列職務：此類調任於本機關已涉及降低原陞遷序列者，已影響公務人員之地位、尊榮，及陞遷與級俸之晉敘，應認對公務員權利有重大影響，適用復審程序。第四，改變任用制度之調任：此類調任已影響公務人員之身分及地位，應認對公務員權利有重大影響，適用復審程序。第五，改變職系之調任：本會目前尚無此類待處理之保障事件，俟有具體個案再議。第六，同一任免權責機關所為不同機關或不同區域職務之調任：因係屬同一權責機關長官所發之職務命令，均為其機關內部之管理措施，應依申訴程序處理。第七，改變職系之借調：本會目前尚無此類保障事件，俟有具體個案再議。第八，工作指派：此類型應再區分為職務調整及工作指派。其中職務調整為同職稱、不同職務內容之分配；而工作指派則係指對於同一職務工作內容及範圍，所為之具體指派，二者均應依申訴程序處理（保訓會會議記錄）。

由上述保訓會之決議可知，日後降調案，包括由主管降為非主管、降低官等、降調同官等不同陞遷序列職務、改變任用制度之降調，均將救濟途徑放寬為「復審」；改變職系之調任與借調，保訓會尚未決定其救濟途徑，至於同一任免權責機

關所為不同機關或不同區域職務之調任、職務調整與工作指派，均仍屬申訴途徑尋求救濟。保訓會此項放寬救濟途徑之做法值得肯定，惟筆者期望未來公務員權益的保障能更進一步走向「有權利即有救濟」，非僅停留在「有行政處分，斯有司法救濟」之舊制度的框架中，畢竟面對龐大的官僚體系，個別的公務員仍屬弱勢，應給予較周全的保障，且在法治國「有權利即有救濟」已屬當然。

二、學者之見解

基本上，我國學者並未針對「降調」行為之法律性質與救濟途徑表示看法，而是針對範圍較大之「調職」行為表示見解。

首先，學者李建良先生的看法是：第一，公務人員的調職，若屬不同機關之間的調動者，因其已經逸出「機關內部」範疇，所以屬於具有外部效力的行政處分；第二，公務人員的調職，雖於同一機關內為之，但若是改變職等或職系者，應屬行政處分，而非僅是單純的內部管理措施，而屬於行政處分；第三，公務人員的調職，雖於同一機關內且未改變職等或職系，若已影響到公務人員的權益者，為行政處分。同時是否影響公務人員的權益，應依決定所根據的規範客觀內容（例如公務人員任用法第十八條），審究其是否僅是機關內部的職務調整，抑或以形成或改變公務人員個人權利地位為「目的」（李建良，2002：138；司法院，2002：456）。

其次，廖義男先生的見解（目前為大法官），認為須分為不同機關與同一機關內之調職，區別可否尋求司法救濟，首先，不同機關間之調職，應係行政處分，可尋求司法救濟；其次，同一機關內之調職，由高職位降低職位，例如由八至九職等編審降為七至八職等專員，無法晉升至九職等，但非釋字四八三號之情形，未立即產生權利影響，該調職非行政處分，應尊重機關首長人事調動權，救濟途徑應為申訴。另由主管調非主管，例如由司長調參事，若不影響本俸，該調職亦非行政處分；另若屬於釋字四八三號之情形，調任新職已無晉敘之機會，該調職應為行政處分，可尋求司法救濟（廖義男，2003：197-202）。

再者，前大法官吳庚先生亦曾表示其見解：蓋降低簡、薦、委之官等，並不多見，而降敘級俸則事所常有，大法官逐步放寬公務員關係中不得爭訟之限制後，救濟功能當可發揮。是故公務人員受單純之調職處分固不得提起爭訟，若調職而生降低官等或級俸之效果，自得行爭訟之程序謀求救濟（參照司法院釋字第四八三號解釋）（吳庚，2003：232-233）。

學者林明鏘先生亦參照釋字四八三號解釋之意旨，認為高階低用屬於對公務員

服公職（或身分）有重大影響之行政行為（林明鏘，2000：429），救濟途徑應為復審。

學者盛子龍先生的見解，認為上級長官調整公務員職務（不影響官等、職等與俸級之機關間平調），不能排除公務員有提起行政訴訟（一般給付訴訟）之可能，至於一般形成之訴是否承認，應留待立法者裁量（盛子龍，2004：131）。

學者程明修先生對德國公務員職務調動之種類及法律性質有最詳細的介紹，惟他對調職措施之見解與李建良一致（程明修，2003：25-31）。

學者陳敏先生的見解，他認為調任新職，即使未影響公務員官等、職等與俸給，但已使該公務員與原來服務機關之隸屬關係發生變動，影響其法律地位，亦即具有直接對外的法律效果，應認為是行政處分（陳敏，2003：391）。

基本上，學者之見解大同小異，其見解普遍偏向保障公務員之個人權益。

三、行政法院之見解

關於公務員高資低用案例，例如由薦任第八至九職等視察降調為第六至七職等科員（八六判字二八七七），雖仍按原審結果支給薦任第九職等俸級，惟對原告之俸給及未來退休金之點數計算均非無影響，應非屬單純業務上之職務調動，原告對該調職處分提起行政爭訟，依法尚無不合。此類「調任」之法律性質言，乃行政機關就公法上公務員職務派任事件所為之決定，並直接對外發生效果之單方行政行為，完全該當行政處分之要件，行政法院允許其得提起爭訟（司法院，2002：171）。

另最高行政法院於九十年判字第一七七四號判決文中表示：將原兼任庭長之法官，改調派為不兼任庭長之法官，雖並無改變其法官官等及級俸，但對其審判上之權利及作為「司法官」之身分名譽，具有重大影響，是項人事調派令，似難謂非屬行政處分而不得提起行政救濟。由該項判決結果可知，雖調任行為不影響當事人之官等及級俸，但對其身分名譽有重大影響，則該項調任行為仍得被認定為行政處分，得提起復審及行政訴訟救濟。³⁰

³⁰ 此項最高行政法院之判決與行政法院之裁定（八八年裁字第一〇一四號）不同，該項裁定認為：本件原告兼任之庭長職務，雖經免除，其本職法官無論官等、級俸皆未改變，自屬職務調動之內部管理措施，尚不生改變其身分或對於其權益有重大影響之情事，……乃屬其服務機關內部管理措施，如有不服，僅得依公務人員保障法第二十三條規定，提出申訴。

四、大法官的見解

依釋字第四三〇號解釋之意旨，大法官認為：因公務員身分受有行政處分得否提起行政爭訟，應視其處分內容而定，迭經本院解釋在案（如釋字一八七、二〇一、二四三、二六六、二九八、三一二、三二三、三三八號解釋），亦即大法官的見解為：雖人事行政行為定性為行政處分，亦非全部可循復審、行政訴訟途徑循求救濟。

大法官在釋字第四八三號解釋中明文表示，公務人員依法銓敘取得之官等俸級，非經公務員懲戒機關依法定程序之審議決定，不得降級或減俸，此乃憲法上服公職權利所受之制度性保障，並肯認有任免權之長官固得據公務人員任用法第十八條之規定，在同官等內將高職等之公務人員調任為較低官等或職等之職務；惟一經調任，依公務人員俸給法第十三條第二項及同法施行細則第七條之規定，此等人員其所敘俸級已達調任職等年功俸最高級者，考績時不再晉敘，致高資低用人員縱於調任後如何戮力奉公，成績卓著，又不論其原敘職等是否已達年功俸最高級，亦無晉敘之機會，則調任雖無降級或減俸之名，但實際上則生類似降級或減俸之懲戒效果，與首開憲法保障人民服公職權利之意旨未盡相符，主管機關應對上開公務人員任用法、公務人員俸給法及附屬法規從速檢討修正。惟在該號解釋中，大法官並未對降調之法律性質及救濟途徑之選擇表示意見。

綜上所述，比較而言，學者與行政法院的看法較保訓會寬鬆，大法官之見解，乃無法完全跳脫特別權力關係思想之束縛。

陸、公務員降調案救濟結果及保訓會做成決定之原因

保訓會審理降調案件之結果，只有「撤銷原處分或原決定」和「駁回」二種，其中駁回又可分成「實體駁回」與「程序駁回」；理論上，撤銷亦可分為「實體撤銷」與「程序撤銷」。本研究 30 案中，因不服降調決定而向保訓會提起救濟之結果為：駁回者有 23 案；撤銷者有 7 案。針對這 30 案，統計保訓會作成決定之原因，發現屬於實體駁回原因之次數有 38 項次，佔 77.6%；屬於程序駁回者，計 4 項次，佔 8.16%；屬於以實體撤銷原因者，計 5 項次，佔 10.2%；屬於程序撤銷原因者，計 2 項次（保訓會做成決定之原因可能有二個以上，故原因之總數會比案件總數多）。

作成此四類決定之原因，經內容分析並經分類統計結果發現，被保訓會「實體駁回」的原因，主要是經保訓會審理後，發現調職決定無違法或不當，詳究其理由最多的是「調職符合規定尚無違法或不當」，次多的是「對事實的認定無違誤，違法（規）事證明確」及「降調係基於內部管理、領導統馭、業務考量之需要及考量屬官工作情形」。由此可知，只要行政機關準備之違規事證明確或符合現行規定，雖僅由書面審理，保訓會仍會贊同行政機關之決定而駁回再申訴；其餘保訓會做成實體駁回決定的理由之次數，均只有相當少數（詳表五）。

基於本研究內容分析，吾人可歸納出，保訓會審理降調案件時所採用的判斷標準如下：一、降調案須符合法令規定；二、降調決定之基礎事實的認定無違誤；三、基於內部管理、領導統馭、業務考量之需要，考量屬官工作情形，例如：若工作不力，或不適任主管職務事證明確，機關首長在「合理」及「必要」之範圍內，對所屬公務員有降調之權限，且該項考評富高度屬人性，若無瑕疵，屬長官之判斷餘地，應予以尊重；四、未損及當事人權益，例如：屬於同官等內職務調動，亦敘原俸級，無轉任或派職同官等內低職等情事，且已充分考慮當事人各項權益並與在事前當事人溝通；五、降調之程序合法且甚為慎重；六、降調之目的及動機，若係基於輔導再申訴人遠離誘因場所，易地遷善。基於上述六點，保訓會會贊同行政機關降調之決定。

被保訓會「程序駁回」的原因較為分散，有以下四種，均各只有 1 案：「申訴之事實，發生於本法生效前，基於法律不溯及既往原則，非本法效力所及」、「未提申訴，逕提再申訴，程序不合法，無法受理」、「受理申訴機關錯誤」及「申訴無實益」。此類案件雖僅有 4 案，比例佔 8%，相信若透過保訓會加強對公務員保障制度之宣導，此類案件應會逐漸減少，將可避免既浪費保訓會之準司法資源，當事人之權益又未受到及時保障之缺憾。

保訓會做成「實體撤銷決定」之理由，可歸納成四項，次數最多的原因是指摘「調任之基礎事實是否正確有待釐清」，換言之，即為未查明事實即予懲處或調職，共有 3 案，其餘原因及詳細次數分配，請參閱表五，綜合而言，行政機關在做成降調決定前應善盡調查之責，否則事證不齊備，或機關降調決定之理由不夠充分或違反相關規定，均會被保訓會撤銷。

保訓會作成「程序撤銷」決定者有 2 案，其中 1 案之原因是認為「應屬復審事件，非申訴案件」，因是類適用不同任用法律之調任，對再申訴人原任官等及級俸等權利之保障，實已難謂無重大影響，允宜屬公務人員保障法所定復審、再復審救

濟範疇，爰將申訴函復撤銷；另 1 案之原因則是因受理申訴機關錯誤而被保訓會撤銷。

表五：保訓會決定之原因次數統計表

原 因	次 數	百分比
一、實體駁回：降調無違法或不當		
對事實的認定無違誤，違法（規）事證明確	6	
屬於同官等內職務調動，亦敘原俸級，無轉任或派職同官等內低職等之情事	4	
已充分考慮當事人各項權益	2	
基於內部管理、領導統馭、業務考量之需要並考量屬官工作情形	6	
依遷調原則（或職期調任行政命令）辦理且依決議與當事人溝通	1	
調職之考評富高度屬人性，無瑕疵，爰予尊重，屬判斷餘地	3	
調職之程序合法且甚為慎重	2	
贊同調職之目的及動機，係基於輔導再申訴人遠離誘因場所，易地遷善	2	
調職係因機關裁撤	1	
工作不力，不適任主管職務事證明確	4	
調任案符合規定尚無違法或不當	7	
小計	38	77.6%
二、程序駁回		
申訴之事實，發生於本法生效前，基於法律不溯及既往原則，非本法效力所及	1	
未提申訴，逕提再申訴，程序不合法，無法受理	1	
受理申訴機關錯誤	1	
申訴無實益	1	
小計	4	8.16%
三、實體撤銷		
調任之基礎事實是否正確有待釐清	3	
再申訴人績效考評並無違失，又無可資佐證不適任機關首長之相關事證	1	
調任是否符合相關規定，值得斟酌	1	
小計	5	10.2%

原 因	次 數	百分比
四、程序撤銷		
應屬復審案件	1	
受理申訴機關錯誤	1	
小計	2	4.08%
合計	49	100%

資料來源：本研究整理。

柒、他山之石—德、美二國之公務員調職制度

常言道：「他山之石，可以攻錯」，德、美二國之法制，分屬於大陸法系與英法法系，各有所長，故本文以該二國之降調制度為例，作為借鏡學習之對象，惟筆者目前僅搜集到德、美二國之調職資料，依據舉輕明重之法理可知，降調亦適用相關規定，以下即分別介紹二國之調職制度：

一、德國公務員調職制度

在德國，根據學者林明鏘先生之研究（2000：185-187）調職可分為二種：一為「職位調動」，一為「職務調整」，所謂「職位調動」是指長期間將某一公務員調至其他職位，包含調至其他機關或調離不同部門之工作；所謂「職務調整」係指不調動其職位，而僅具體的、長時間或性質改變其執行職務之內容（如採購改為文書管理）。

首先，關於「職位調動」，依德國聯邦公務員法第二十六條及公務員基準法第十八條之規定，關於機關內部之職位調動，得因公務員之申請或因機關職務上之需要，由機關首長裁量決定之。如果機關內部職位之調動，未得公務員本人之同意時，則其調職須符合下列要件，始為合法：

第一，新職位職階、官等最高俸級與舊職位相同或相類似；

第二，因機關裁撤、重大改變或與其他機關合併時，則職階、官等應與舊職位相同或相當，雖其最高俸級得較原職位為低，但須以無法安插公務員擔任原職位相同之新職位為限。³¹

³¹ 我國公務人員保障法第十二條有類似規定。

其次，未經公務員申請或未經公務員同意之調動，機關首長必須於調職決定前進行聽證，但若聽證之舉行與公共利益相牴觸時，則不在此限（參見德國行政程序法第二十八條規定）。基於公務員依法有服勤（從）之義務，故不須法律明白授權，機關首長裁量即可。

有關調職處分之法律性質與救濟途徑，在德國因為調職處分係同時對於公務員以及個人之權利地位產生影響，因此被德國行政法院定性為行政處分。此時若公務員不服該調職處分時，除得提起異議外³²（參見公務員法基準法第一二六條第二項及行政法院法第六十八條以下之規定），並得向行政法院提起撤銷訴訟。異議及訴訟之提起，原則上具有停止執行之效力（行政法院法第八十條第一項規定參照），但因公共利益所需者，則不在此限，意即在例外情形下，方不停止原處分之執行。

調職處分雖屬機關首長之權限，但除係因公務員本身之請求外，未經公務員同意之調職處分，須有「職務上之需要」始得為之。至於何謂有「職務上之需要」係指為確保或提昇公共行政之功能性所必要者而言。此種情形是否存在，依行政法院法第一百十四條之規定，得由行政法院加以審查。例如，在德國實務上即有判決認為以調職作為懲戒手段，並不符合「職務上需要」之要件。

如果將公務員調離至其他部門（相同機關但不同主管長官時），依聯邦公務員法二十六條第一項之規定，原則上雖得自由為之，毋庸公務員本人之同意（僅須有職務上之需要）；但是，若將公務員調離至其他部門時（例如：由聯邦機關調至各邦機關或鄉鎮市自治機關時），依聯邦公務員法第二十六條第三項之規定，則須公務員本人之同意始得為之；未得其同意之調職處分則不生效力。

此外，下列公務員因為其職務之性質或為確保其職務之獨立性，不得（或受嚴格限制）為調職處分，這些公務員有：榮譽職公務員、大學及專科之教授、審計部之公務員、公務員協會之代表（幹部）及地方選舉產生之公職人員。

另關於「職務調整」之性質，德國聯邦行政法院認為非屬行政處分，僅是對行

³² 德國法上所稱之異議程序係指：人民（於此處係指公務員）對於行政機關（此處為機關首長）所為公權力行為（即對公務員之措施或決定），於一定期間內，向原處分機關所提起之正式救濟程序。原決定或處分機關認為異議有理由時，應予以救濟；反之，若原決定或處分機關認為異議為無理由時，原則上應將案件移送上級機關裁決。由於異議係屬行政訴訟中之「撤銷訴訟」與「課以義務訴訟」之前置先行程序，所以在行政救濟管道上乃處於第一線的地位。詳參吳庚（1998：100），公務人員保障法制問題之研究期末報告，保訓會委託研究。

政內部成員之「指令」。受調整之公務員，不得提起撤銷訴訟，但可提起一般給付訴訟（即裁決訴訟），以審查該公權力行為之合法性，是否有裁量濫用之情形。

依德國基本法第十九條第四項：任何人之權利受行政機關侵害時，得提起訴訟之規定；加上德國公務員基準法第一百二十六條第三項之規定，公務員必須先經訴願（異議）程序後始得提起行政訴訟；因此所有涉及公務員或基於公務員關係之案件，不論其是否為行政處分，皆得提起訴願；易言之，「所有基於公務員關係之職務行為」均得為訴願之標的，並有提起行政訴訟之機會（因德國行政訴訟之類型，不限於撤銷訴訟，尚有課予義務訴訟、給付訴訟、確認訴訟、一般形成訴訟，故非行處分亦有提起給付訴訟或確認訴訟之機會）。我國行政訴訟法已經修正，行政訴訟類型增加，不限於舊法時代之撤銷訴訟而已；因此對我國公務人員保障之司法救濟途徑應如何與新行訴訟制度配合，德國之作法頗值參考（周世珍，2001：342-345）。

歸納而言，德國公務員調職制度之主要特色為：調職時對公務員之權益保障非常周延，機關內部之職位調動，如未得公務員本人之同意時，調職須基於職務上之需要、符合法定要件且須於調職決定前舉行聽證；事後之救濟除得提起命令異議外，並得提起訴訟，且具有停止執行原處分之效力；若須將公務員調離其他部門時，須公務員本人同意始得為之，否則不生效力，上述特色值得我國參考。

二、美國公務員調職制度

美國的文官管理制度，採取「考績」（performance appraisal system）與「懲處」雙軌制。所謂「考績」制度係各聯邦機關依法皆應依據人事管理局（OPM）所制定的準則（regulation），建立定期考核所屬公務人員工作績效的制度，並以考核的結果作為公務人員訓練、調職、獎懲之依據。凡「表現不佳」（unacceptable performance）的公務員，機關得依法予以「降級」（reduction in grade）或「免職」（removal）的不利益處分。至於「懲處」制度，其實是針對公務員之行為，一旦構成法律所規定的懲處事由，則機關得概括的以「為促進服務效率之事由」（for such cause as will promote the efficiency of the service）為理由，對該公務員發動不利益處分。由此可見，對於公務人員的管理，雖然有為因應平日定期考核及特定事由之不同需要，而採行考績制度及獎懲制度雙軌並行，但是相同的是都是行政機關以單方行為對特定公務員造成不利益處分為其結果，所謂「不利益處分」，依法律之規定有數種不同之內容，輕者限制、重者甚至剝奪公務人之權利，對於公務

人員的影響不可謂不輕（法治斌，1999：5）。

首先，不利益考績處分作成程序如下：³³

依據聯邦法典第五編第四二零三條之規定，考績處分之程序包括：

第一、三十日之前給予擬受處分公務員先期書面通知。通知書上應載明擬作成之處分、工作表現不佳之具體事實以及擔任現職所應具備之「關鍵要素」（critical elements）。

第二、擬受處分之公務員得由律師或其他代表人代表之。

第三、給予合理期間準備口頭暨書面答辯。

第四、於通知期限屆滿之日起三十日內以書面作成處分。處分書內應載明處分之內容、表現不佳之事實、擬作處分之長官的上一級長官之同意，以及教示受處分之公務員得選擇向「功績制度保護委員會」（MSPB）申訴或利用工會組織循苦情程序（grievance procedure）尋求救濟。

第五、擬受處分之公務員於先期通知之期限內，工作表現有所改進者，不得仍予降級或免職。於受通知之日起一年內仍維持良好工作表現者，先前表現不佳之紀錄應自機關檔案中刪除。

另有關懲處處分之作成程序，在美國懲處處分可分為「輕微處分」與「嚴重處分」，³⁴ 作成輕微處分程序依聯邦法典第五編第七五〇三之規定，與前述之嚴重處分程序大同小異，但比較簡略。歸納簡略之處有下述幾項：

1. 先期通知不受至少三十日之限制。
2. 答辯準備之合理期間只需不少於二十四小時即可。
3. 未授權機關得制定規則舉行聽證，以代替或補充口頭暨書面答辯。也就是說輕微處分之作成程序將不可能出現聽證程序（周世珍，2001：241）；「嚴重處分」係指聯邦機關得依據法律及人事管理局（OPM）所制定的規則（regulations），基於「促進服務效率之事由」循法定程序對所屬公務員發

³³ 美國公務員之考績決定程序：考績程序是由各機關內所成立之考績委員會負責，考績的起訖期間原則上是一年。考績等級最多分為五等，最低等級為「不及格」或「表現不佳」（unacceptable performance）。考績結果低於「滿意」者，均可以書面向考績委員會主席提請覆核並舉行聽證，再由委員會作成最後決定。詳閱法治斌（1999：8），蒐集、編譯美國公務人員保障制度及法規專案委託案，考試院保訓會委託研究。

³⁴ 所謂「嚴重處分」可分為五種：免職、十四日以上之停職、降級、減俸、三十日以下之休職；至於「輕微處分」則只有一種處分即「十四日以下之停職」。參見 5U.S.C. § 7503 及 § 7512 之規定。參閱法治斌（1999：9）。

動第五編第七五一二條所規定之五種不利益處分。所謂的法定程序分析如下：

第一、通知

(A) 應於至少三十日前給予擬受處分之公務員書面通知。但有正當理由足以相信該公務員有觸犯刑法有期徒刑以上之罪者，不在此限。申言之，遇但書的情況時得縮短通知期限。

(B) 通知書上應載明擬予處分之具體理由。

第二、答辯

依第五編第七五一三條(b)項(二)款之規定，必須給予受處分之公務員七日以上之合理期間，以準備口頭暨書面答辯。並得提供證言及其他支持答辯內容之書證。

第三、代表

依第五編第七五一三條(b)項(二)款之規定，受處分之公務員得委任律師或其他代表人代表之。

第四、於最短期間內作成處分，並以書面送達受處分人。

該書面應記載作成處分之理由，並應教示當事人得向功績保護委員會申訴(法治斌，1999：8-10)。

懲處處分作成後，受處分公務人員如有不服，可選擇向「功績制保護委員會」(MSPB)提起復審或利用工會組織循苦情申訴程序(grievance procedure)尋求救濟。但輕微處分無得向功績制維護委員會提請救濟之規定。換言之，機關得以促進服務效率為由，命公務員停職十四日以下，受處分之公務員沒有復審機會(周世珍，2001：241)。³⁵

綜上所述，美國之調職制度至少有以下四項特色：一、調職原因區分為「考績不佳」與「違規懲處」；二、對公務員不利的調職處分之作成，均踐行正當行政程序(包括：事前通知、當事人有答辯之機會及充分的準備時間、得委任代表人、以書面作成處分，須說明理由並有救濟教示)，強調保障人權；三、若當事人不服調職處分，均有救濟之機會，且可選擇不同的救濟途徑尋求救濟；四、若係因工作不

³⁵ 除單純不利處分外，尚有「混合案」(Mix Case)，亦即因歧視而遭受不利處分，此時其救濟係先向「功績制保護委員會」(MSPB)提起申訴，對其審理結果不服尙可向「就業機會平等委員會」(EEOC)提出申訴。作者感謝匿名審查人之一的指教，特為此增補。

力而致考績不佳，還提供當事人改過自新的機會，若表現良好，先前表現不佳之紀錄，還會自機關檔案中刪除，既往不咎，實屬溫暖而富有人性的制度。³⁶

歸納德、美二國調職制度，值得我國參採者為救濟途徑較寬且多元化，另非常重視正當程序之踐行。

捌、建議（代結語）

根據上述 30 件降調保障事件內容統計分析，以下分為「行政作為面」與「法制面」，為提昇我國公務員之降調制度之合法性與適當性，嘗試提出初步的建議：

一、行政作為面

（一）機關應加強並重視溝通工作

同官等內調任低職等職務，依現行之法規及函釋，雖無須事先徵得當事人同意，³⁷ 惟為降低對當事人之心理衝擊，考量對當事人性尊嚴的維護，機關應謹慎及妥善地做好事前溝通及告知工作，似可參採美國的做法，於三十天之前給予書面通知、告知擬作成之降調處分及理由（銓敘部，1997：415），以便能儘量說服受到不利對待的當事人（陳瑞華，2004：8）。其次，為平衡行政效能與當事人權益，當事人與所屬機關雙方應各讓一步，相互體諒，並加強雙方的溝通，行政機關在做成降調決定時，應充分考量當事人的各項需求（例如：職等、職系、心理感受、日後考績、加給或俸給等公法上財產請求權、照顧家庭、上班往返所需時間等），當事人也須體諒機關首長負機關成敗之責，適度尊重其用人權。

（二）調職程序應符合正當法律程序之要求

根據上述研究統計發現，認為機關調職決定未踐行正當法律程序規定而不服

³⁶ 關於美國聯邦現行公務員處分制度的特色。參閱吳庚（1998：79-80），公務人員保障法制問題之研究期末報告，保訓會委託研究。

³⁷ 查銓敘部民國六十六年七月八日（六六）台楷甄五字第二三〇三四號函台灣省政府略以：「……公務人員如其品行不端，行為失檢，致影響其職務或主管領導威信及機關信譽，而有具體事實者，除依法處理外，其有不適任現職，必須調整職務或依法降調者，自無須先徵詢其本人之同意……。」參閱銓敘部（1997：415），銓敘法規釋例（初版），台北市：銓敘部。

者，共有 7 案，因此，為減少此類保障事件，要能做出客觀、公正、合理且必須令當事人信服又符合組織發展功能所需要之決定，應符合最基本的正當法律程序之要求，其中至少應包括：第一，作成決定前告知降調之理由；第二，給予被降調人足夠時間提出申辯；第三，有權委任代理人；第四，依法提供必要的法律協助與協商（汪宗仁，2003：554）；第五，經合法組成之委員會最成決定；第六，以書面作成調職決定，須說明理由並附有救濟教示（Cann, 1998: 282-310）。³⁸ 由相對人的直接與事前參與，可補強行政決定的民主正當性，不宜發生調職令到之日，被調職人始被告知，並要求被降調人立即或短期內到任新職，使當事人覺得身心受創、人格未被尊重的情事發生。³⁹

同時，根據國內學者蔡秀卿的研究發現，我國公務員制度，關於事前程序之保障，不論「懲戒處分」（包括十等以上公務員之懲戒、九等以下公務員之懲戒、九等以下公務員之記過與申誡）或「懲處處分」（包括平時考核之申誡、記過、記大過之懲處處分、年終考績免職與專案考績免職之懲處處分），均無事前程序保障規定，⁴⁰ 同理，降調亦無事前程序之保障規定。她認為吾人不得以事後救濟程序之存在（申訴或復審），即否定事前程序之意義，亦不得以事後救濟程序，完全取代事前程序，同時也無法以事後救濟之充實化即否定事前程序的重要性（蔡秀卿，2000：24），⁴¹ 筆者贊同其見解。

此外，行政機關作成降調決定時，應注意遵守行政法之基本原則（包括符合平等原則、一事不二罰原則、比例原則等），謹慎適用法令，並遵守一切當為之程序（如前所述程序），同時機關首長並應調整觀念，以同理心作成決定，嘗試瞭解彼此，非動輒以降調作為懲處之手段（司法院，2002：338）。

³⁸ 美國有關最低限度要求之正當程序之內涵，可參閱 Cann, Steven J. (1998). *Administrative Law*. Thousand Oaks, California: Sage publications.

³⁹ 參見保障事件八六公申決字第〇一〇四號。

⁴⁰ 依據大法官釋字第四九一號解釋之意旨，公務人員考績法於民國九十年六月二十日修正後，年終考績列丁等及專案考績一次記二大過免職人員免職之情形已明文規範且須踐行正當法律程序。

⁴¹ 關於「權利保護程序」，凡對於公務員之不利處分（包括懲戒處分及懲處處分），與一般行政處分應無差異，至少應賦予如同行政程序法上所定聽證、陳述意見或辯明、詳記及交付處理理由書等程序保障規範，甚至可加上處分前之告知、處分前處理程序之公開化、審理組織之公正化等，而經過完整的事前程序者，可適度地排除復審程序，但仍得提起撤銷行政訴訟。參閱蔡秀卿（2000：28），論公務人員人事行政程序之保障，人事行政。

（三）保訓會與機關應善盡釐清事實真相之責

當對懲處或其他降調之基礎事實，當事人與原處分機關各執一詞時，保訓會採卷查方式審理案件，有時僅採信機關之看法或以機關提出之調查結果為決定之依據，⁴² 難免易使當事人不服，保訓會是否真能發揮公正第三者的功能則有待探究。因此，保訓會應加強主動調查事實與證據，善盡釐清事實真相之責，以正確之事實與證據進行決定，必能提升當事人對該決定信服之程度。

此外，由上述研究統計發現，再申訴人不服機關調職決定的主因之一，為覺得調職之基礎原因與事實不符，遭到機關冤枉或懲處過重，覺得不公平，因此，機關在作成降調決定前，若善盡釐清事實真相之責，應可避免此類降調救濟案件之提出。

二、法制面

（一）降調應遵守法律保留或授權明確性原則

由分析降調保障事件可知，目前主管人員不適任可降調為非主管、警察違紀之懲處及調職之依據均為行政規則（如行政院暨所屬各機關不適任現職人員處理要點及警察人員獎懲標準表）、行政計畫、行政機關通令、循例或檢察官提起公訴，⁴³ 是否妥適？我國既已在學理與實務上逐漸揚棄特別權力關係的思維，公務員與國家間關係逐漸轉為公法上之職務關係，⁴⁴ 對公務員有重大影響之決定，仍以行政命令，甚至係以行政規則或僅以檢察官提起公訴（後經法院判決無罪）為降調之依據，是否有當？值得檢討。其次，服公職權利之性質係「制度性保障基本權」（釋四八三），釋字第四九一號解釋亦稱：「憲法第十八條規定人民有服公職之權利，旨在保障人民有依法令從事於公務之權利，其範圍不惟涉及人民之工作權及平等權，國家應建立相關制度，用以規範執行公權力及履行國家職責之行爲，亦應兼顧

⁴² 參見保訓會保障事件決定書八八公申決字第〇〇二七號、八八公申決字第〇〇八五號。行政法院之判決，似也有類似程序上之瑕疵。參閱林明鏘（2002：88），最高行政法院公務員法判決評析，收錄於司法院印行，行政訴訟論文彙編—人事行政爭訟第三輯，台北市：司法院。

⁴³ 保訓會保障事件決定書八七公申決字〇一五七號。

⁴⁴ 「公法上之職務關係」主要內涵有三：第一，法律保留原則之適用，第二，基本人權之保障，第三，行政爭訟之允許。參閱李昭賢（2004：75），從公務人員與國家關係之演變—論公務人員權利之限制與保障，考銓。

對公務人員之權益之保護。」換言之，服公職權利之內容須由國家予以確認並形成公務員制度。舉凡與公務員服公職有關之制度，包括薪俸制度、考績制度、晉升制度、勳賞制度及懲戒制度等皆應建立，應符合法律保留原則，並契合平等原則（釋341），以使公務員服公職具有尊榮感，不至於變成政治權力鬥爭的工具，而能以公正執行法令為務，服務人民為念，當然亦應包括降調制度在內（李惠宗，2004：279-280）。因此，筆者認為依據憲法第十八條之規定，人民有服公職之權利，即足以據以作為公務員降調制度需高度法律保留或高規範密度之依據。

此外，由目前相關法令可知，公務員之「職務」不受法律之保障，是否應納入法律保留之範圍，亦值得深思。本人非常贊同前銓敘部政務次長顏秋來的見解，縱令屬人事管理事項，如涉及公務人員權益時，不論是否屬於重大權益，均亦有儘速法制化之必要（司法院，2002：328）。

再者，調職之法律（規定）依據，應具有明確性及合理性，並應減少運用不確定法律概念或任意使用概括條款，以避免造成太多有爭議的解釋可能性（汪宗仁，2003：554），方符合法治國法規範明確性之基本要求。

（二）合法之降調程序應儘速明確規範

合法之降調程序，由上文可知，缺乏明確之規定，致實務上之作法不同，有的嚴謹，經組織內之委員會作成決定；有的簡略，僅經機關內部簽呈陳核程序，為符合平等原則及充分保障被降調當事人之權益，應儘速明確規範。誠如國內學者林明鏘所言，急需制定的法律制度，應包含「公務員調動法」（林明鏘，2000：39）。

另就現行升遷制度而言，人事管理員調人事室主任係要經過升遷考核，由各機關現職人員甄審委員會審議通過，再由機關首長圈定升任的，不許首長一人獨斷，而降調職務卻容許機關首長不經司法審判程序及內部行政程序（例如：人事甄審委員會）一人獨斷，⁴⁵ 此項程序上的闕漏實顯而易見。

（三）德國及美國之相關做法值得參考

德國公務員法上調職制度可供我國參考：凡是機關內部性之職務調整原則上無庸得到公務員之同意，但須符合「職務上之需要」要件，此種職務調整屬於機關首長的組織職權，其享有相當之裁量權。職務調整雖不以同位階者為限，但原則上依德國行政法院見解：不得交予其與職位不相當之職務。在外部性之職位調動，則除

⁴⁵ 詳釋字第四八三號解釋聲請書。

需當事人聲請（即當事人同意外），或基於職務上之需要，方得不經調任公務員之同意外，調任之新職務必須與舊職務同官等或其最高俸級相同之職位，始得為之。不論是職務調整或職位調動，依德國公務員制度及實務見解，皆得向法院請求救濟，以避免機關首長濫用其裁量權限，確保公務員之身分保障權（林明鏘，2003：64）。

惟此舉是否會致使公務員體系減少調動之彈性，甚至形成公務員有恃無恐、效率降低之後果，亦非全然無疑。為徹底解決此項涉及公務員保障以及應同時賦予制度上彈性與效率之兩難衝突，允宜在立法上儘速謀求妥適之規制，折衷於兩端，在肯定調任制度之餘，應循程序與實體正義之方式，儘可能使公務員不致受到不可預測之損害，方不違憲法上保障服公職權利之要求，並使公務員不致受有過度之保障（司法院，2002：173）。

至於美國之降調制度，最值得我國學習之處，即為非常重視作成降調決定前，正當行政程序之踐行對公務員權益之保障，與對人性尊嚴之尊重。

檢討過去，策勵將來，改善現存制度之缺失，健全人事法制，不僅能更有效保障公務員權益、提高公務員士氣，亦能間接提高行政效率，不僅為個別公務員之福，亦將會是全民之福。

參考文獻

- 公務人員保障暨培訓委員會（編）（1997-2003）。**保障案件決定書彙編**（共十一冊）。台北市：公務人員保障暨培訓委員會。
- 司法院（2002）。**行政訴訟論文彙編--人事行政爭訟第三輯**，台北市：司法院。
- 吳庚（1998）。**公務人員保障法制問題之研究期末報告**。公務人員保訓會委託研究，台北市：公務人員保訓會。
- 吳庚（2003）。**行政法之理論與實用**（第八版），台北市：自印。
- 李惠宗（2004）。**憲法要義**。台北市：元照。
- 李建良（2002）。公務人員保障法復審及申訴標的之探討。**月旦法學雜誌**，第 90 期，頁 112-140。
- 李昭賢（2004）。從公務人員與國家關係之演變--論公務人員權利之限制與保障。**考銓**，第 38 期，頁 75-95。
- 李華民（1993）。**各國人事制度**（第三版）。台北市：五南。

- 汪宗仁（2003）。「公法上職務關係之實務與理論」。收錄於葛克昌、林明鏘（主編），**行政法實務與理論（一）**（509-554 頁）。台北市：元照。
- 周世珍（2001）。**公務人員保障制度之理論與實際**，國立台北大學法學系博士學位論文，未出版，台北。
- 林明鏘（2000）。**公務員研究（一）**。台北市：學林。
- 林明鏘（2003）。「公務員之權利與保障：以法官免兼庭長之職務調整談起」。收錄於台灣行政法學會（主編），**公務員法與地方制度法**（43-70 頁）。台北市：元照。
- 法治斌（1999）。**蒐集、編譯美國公務人員保障制度及法規專案委託案**。考試院保訓會委託研究，台北市：考試院保訓會。
- 法務部（編）（2001）。**行政程序法解釋及諮詢小組會記錄彙編**。台北市：法務部。
- 盛子龍（2004）。公務員對調整職務不服之行政爭訟。**法學講座**，第 25 期，頁 120-131。
- 許南雄（1999）。**各國人事制度**（第四版）。台北市：商鼎。
- 陳春生（1999）。**蒐集、編譯德國公務人員保障制度及法規專案委託案**。考試院保訓會委託研究，台北市：考試院保訓會委託研究。
- 陳敏（2003）。**行政法總論**（第三版）。台北市：三民書局。
- 陳朝建（2004）。「高階低調、低階高調的公務員法制實務」，2005 年 1 月 10 日取自台灣法律網電子報，第 1494 期，網址：
<http://www.LawTa.com>。
- 陳瑞華（2002 年 1 月 20 日）。「看得見的正義—從三位大法官的名言談起」，2005 年 1 月 15 日取自北大法律資料網**公法評論**，網址：
<http://www.gongfa.com>。
- 程明修（2003）。對公務人員職務調動處的行政訴訟。**法學講座**，第 16 期，頁 18-31。
- 廖義男（2003）。「人事爭訟之爭議問題」。收錄於**各級行政法院九十二年度在職研修資料彙編**（181-208 頁）。台北市：司法院。
- 趙其文（2001）。**人事行政學-兼論現行考銓制度**（二版）。台北市：華泰。
- 趙達瑜（2000）。**改進現行公務員保障制度之研究—原處分機關觀點**。行政院國家科學委員會專題研究成果報告（NSC89-2414-H-260-005），未出版。

- 銓敘部（編）（1997）。**銓敘法規釋例**（初版）。台北市：銓敘部。
- 蔡秀卿（2000）。論公務人員人事行政程序之保障。**人事行政**，第 132 期，頁 21-29。
- 楊昇儒（2003 年 8 月 23 日）。「南沙行余政憲被負面報導，屬下扛責」。**聯合報**，A4 版。
- 王正寧（2003 年 8 月 7 日）。「選後算帳？醫師被降職」。**聯合晚報**，第 2 版。
- 魏裕鑫（2002 年 2 月 22 日）。「彭系人馬降調，縣府駁斥」。**中國時報**，第 18 版。
- 趙宏進（2004 年 3 月 10 日）。「台中縣政府通過降調交旅局副局長胡月霞」，2004 年 12 月 10 日取自 Landscape Web 景觀電子報，網址：
<http://tw.news.yahoo.com/040310/id7k.html/>。
- Cann, Steven J. (1998). *Administrative Law*. Thousand Oaks, California: Sage publications.

附錄—我國與公務員降調相關之法規

一、法律

公務人員任用法

第二條：公務人員之任用，應本專才、專業、適才、適所之旨，初任與升調並重，爲人與事之適切配合。

第四條：各機關任用公務人員，應注意其品德及對國家之忠誠，其學識、才能、經驗及體格，應與擬任職務之種類職責相當。如係主管職務，並應注意其領導能力。

前項人員之品德及忠誠，各機關應於任用前辦理查核。必要時，得洽請有關機關協助辦理。其涉及國家安全或重大利益者，得辦理特殊查核；有關特殊查核之權責機關、適用對象、規範內涵、辦理方式及救濟程序，由行政院會同考試院另定辦法行之。

各機關辦理前項各種查核時，應將查核結果通知當事人，於當事人有不利情形時，應許其陳述意見及申辯。

第十八條：現職公務人員調任，依左列規定：⁴⁶

- 一 簡任第十二職等以上人員，在各職系之職務間得予調任；其餘人員在同職組各職系之職務間得予調任。
- 二 經依法任用人員，除自願者外，不得調任低一官等之職務。
- 三 在同官等內調任低職等職務，除自願者外，以調任低一職等之職務爲限，均仍以原職等任用，且機關首長及副首長不得調任本機關同職務列等以外之其他職務，主管人員不得調任本單位之副主管或非主管，副主管人員不得調任本單位之非主管。但有特殊情形，報經總統府、國民大會、主管院或國家安全會議核准者，不在此限。⁴⁷

⁴⁶ 公務人員任用法第十八條曾歷經多次修正，從歷次修正之演變軌跡，不難發現重點均在公務員權益之保障與機關領導效能之平衡。

⁴⁷ 公務人員任用法施行細則第十九條第二項規定：所稱以調任低一職之職務爲限，指擬任職務之高列等較原任職務之最高列等低一職等時，始得予調任。所稱同職務列等之職務，

前項人員之調任，必要時，得就其考試、學歷、經歷或訓練等認定其職系專長，並得依其職系專長調任。

各等級特種考試及格人員之調任，以申請舉辦該特種考試之機關及其所屬機關有關職務為限。但中華民國八十五年一月十七日公務人員考試法修正公布前，各等級特種考試及格人員之調任，依各該考試及任用法規之特別限制行之。

現職公務人員調任辦法，由考試院定之。

公務人員保障法⁴⁸

第九條：公務人員之身分應予保障，非依法律不得剝奪。基於身分之請求權，其保障亦同。

第十二條：公務人員因機關裁撤、組織變更或業務緊縮時，除法律另有規定者外，其具有考試及格或銓敘合格之留用人員，應由上級機關或承受其業務之機關辦理轉任或派職，必要時先予輔導、訓練。

依前項規定轉任或派職時，除自願降低官等者外，其官等職等應與原任職務之官等職等相當，如無適當職缺致轉任或派職同官等內低職等職務者，應依公務人員任用法及公務人員俸給法有關調任之規定辦理。

第十三條：公務人員經銓敘審定之官等職等應予保障，非依法律不得變更。

第十四條：公務人員經銓敘審定之俸級應予保障，非依法律不得降級或減俸。

第十五條：公務人員依其職務種類、性質與服務地區，所應得之法定加給，非依法令不得變更。

第十六條：公務人員之長官或主管對於公務人員不得作違法之工作指派，亦不得以強暴脅迫或其他不正當方法，使公務人員為非法之行為。

第十七條：公務人員對於長官監督範圍內所發之命令有服從義務，如認為該命令違法，應負報告之義務；該管長官如認其命令並未違法，而以書面下達時，公務人員即應服從；其因此所生之責任，由該長官負之。但其命令有違反刑事法律者，公務人員無服從之義務。

指職務列等相同或職務之最高列等相同之職務。所稱本單位之非主管，包括本單位內次級之主管及副主管之職務。

⁴⁸ 公務人員保障法於民國九十二年五月二十八日修正。

前項情形，該管長官非以書面下達命令者，公務人員得請求其以書面爲之，該管長官拒絕時，視爲撤回其命令。

公務人員俸給法

第十一條：在同官等內調任低職等職務以原職等任用人員，仍敘原俸級。

公務員服務法

第二條：長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從之義務。但屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述。

公務人員陞遷法

第八條：各機關辦理公務人員之陞遷，應組織甄審委員會，辦理甄審相關事宜。但本機關人員之遷調，得視業務實際需要，免經甄審程序。編制員額較少或業務性質特殊之機關，經主管機關核准者，其人員之陞任甄審得由上級機關統籌辦理，不受前項之限制。

第十三條：各機關對職務列等（稱階、等階）及職務相當之所屬人員，應配合職務性質及業務需要，實施下列各種遷調：

- 一 本機關內部單位主管之遷調。
 - 二 本機關非主管人員間之遷調。
 - 三 本機關主管人員與所屬機關首長或主管人員間之遷調。
 - 四 所屬機關首長或主管人員間之遷調。
- 前項各種遷調規定，由各主管機關定之。

交通事業人員任用條例

第三條：交通事業人員採資位職務分立制，資位受保障，同類職務，可以調任。

警察人員管理條例

第二十條：警察人員之陞遷，應本人與事適切配合之旨，考量機關特性及職務需要，依資績並重、內陞與外補兼顧原則，並與教育訓練及考核相配合，採公開、公平、公正方式，擇優陞任或遷調歷練，以拔擢及培育人才。前項警察人員陞遷之辦法，由內政部定之。

二、行政命令

公務人員陞遷法施行細則

第七條：本法第八條第一項但書所稱本機關人員之遷調，得視業務實際需

要，免經甄審程序，指在本機關陞遷序列中同一序列各職務間之調任，機關首長得逕予核定，毋須辦理甄審。

台北市政府及所屬各機關主管人員職期調任實施辦法

第五條：「各機關主管人員之職期以三年為一任，並得連任一次，但基於業務需要，於連任職期屆滿前經報請核准者，得延長一年。前項人員必要時，得隨時調任之。」

行政院暨所屬各級機關不適任現職人員處理要點⁴⁹

第三點（一）共同處理原則之 2：「各機關不適任現職人員，如屬正副主管，依人事權責，得先調為非主管職務，再作適當處理」。

行政院暨所屬各級機關公務人員平時考核要點

第十四點：各級主管對於屬員之才能考核，應注意其對工作是否深具信心、富有熱忱、力行不懈，堪任繁鉅，並富領導、表達溝通能力及發展潛能等，本因材器使適才適所原則指派其工作。對才能不足勝任其職務者，應予調整工作……。

警察人員職期調任、地區調任及經歷調任辦法

第四條：警察人員在同一地區服務滿二年者，得實施地區調任，其成績優良者，得自請調任，但成績欠佳者，得隨時調整。

警察人員升遷要則

第二十二條前段：各級警察機關、學校就所屬同一陞遷序列人員，得隨時建議辦理職務調整。

警察人員與女子同居處理原則⁵⁰

（一）凡有配偶警察人員與其他異性結交或同居，有損警譽，經查實其未涉刑責者，除由服務單位督飭具結限期三個月內脫離關係外，均依警察人員獎懲標準表規定予以記一大過之處分，同時調地隔離，並責由新單位加強輔導，嗣後如再查實有繼續結交或同居之情事者，依獎懲標準酌情加重予以記二大過免職。

各警察機關所屬人員考核實施要點

⁴⁹ 該要點已於民國八十九年五月二十七日廢止。

⁵⁰ 「警察人員與女子同居處理原則」現更名為「警察人員與異性不正常交往處理原則」。

辦理各級警察人員考核業務，應就忠誠、工作、生活、一般風評等方面，本公平、公正、客觀原則進行考核，考核結果並作為年終考績及遷調、任免、獎懲之重要依據。

台南市警察局刑事警察人員工作績效考核要點

伍-三-(一)-3：連續二期（半年）全局評比未達基準分（七十八分）偵查員最後五名、小隊長最後一名者，檢討改調行政警察免行政處分。

三、其他

內政部警政署八十五年五月一日函頒「端正警察風紀實施計畫」

肆、為妥適防處員警違紀行為，各警察機關對勤務懈怠、生活散漫、品操不良、有嚴重違法（紀）傾向員警，應依權責或陳報上級調整服務地區。

伍-九-(五)考核監督責任-1：屬員違法犯紀，如事證明確，情節重大者，其主官（管）即予調職。

內政部警政署八十六年二月二十一日八六警署督字第五六二九號函

略以：本署自八十五年十一月二十三日起，不定期全國同步實施臨檢查察員警及一般公務人員涉足不妥當場所，查獲違紀官警，均予以嚴懲，並調地服務。

銓敘部七十六年五月二十三日七六台甄五字第九三二九七號及銓敘部七十六年十一月十八日七六台華甄二字第一一九三〇六號函略以：「……對於原任薦任第八職等合格實授人員，基於業務需要，未經當事人同意，逕予調任薦任第七職等職務一節，依前述條款，在同官等內之調任，尚無需經其本人同意之規定，惟仍應以原職等任用。」

Researching the Public Officials' Job Demotion System in the Republic of China by Analyzing Cases Reviewed by the Civil Service Protection and Training Commission

Dar-Yu Chao *

Abstract

In recent years, the merit system and life-long career system have become dominant initiatives in the personnel reform of global civic service. The status and rights of public employees are all legally protected and thus can not be deprived without authorization of laws. This trend of development is now well recognized in terms of theory and practice. However, in reality public employee's being illegally demoted still occur constantly, which inspires the author to further investigate to what extent the merit system and life-long career system can ensure job security for civic officials.

By reviewing demotion judgment of Civic Service Protection and Training Commission, interpretations of justices of constitutional court, practical considerations of the administrative court, and scholarly perspectives, this research is intended to answer the following questions: (1) What are the current

* The author is an associate professor at Department of Public Policy and Administration, National Chi-Nan University. Her address is 1, University Road, Puli, Nantou, Taiwan (ROC) 545.

laws and regulations for demotion of public servants? What constitutes a legal demotion case? What are the features of the laws and regulations? (2) What are the possible causes for demotion? How demotion undermines public employees' career? (3) What are the major causes for an appeal? (4) What is the legal essence of demotion mandates issued by administration department? How can a demoted employee appeal? What factors might affect the result of the appeal? What would be the possible reason for overturning the demotion decision? (5) What regulations do other nations have for demotion of public employees?

This research adopts the literature review analysis and the content analysis methods to analyze 30 demotion cases of public employees. Based upon the research findings, suggestions are offered to balance the organizational leadership and the protection rights of public employees and also to improve the current public employees' demotion system.

Keywords: Civil service, Civil service protection, Civil Service Protection Law, Job demotion, Appeal.